



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 1/2016

1. BILANCIO PROSPETTICO DELLA PRASSI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

1. *L'attività consigliare nel 2015: uno sguardo d'insieme*

Sotto il profilo dei numeri dell'attività consigliare, il 2015 si colloca in linea di continuità con l'anno precedente: sono state adottate 64 risoluzioni (una in più rispetto al 2014) e 28 dichiarazioni presidenziali (due in meno). Anche con riferimento alla distribuzione geografica non emergono novità rilevanti: l'Africa con le sue innumerevoli crisi continua a fare la parte del padrone (anzi, le risoluzioni "africane" segnano un aumento da 29 a 34), mentre si conferma il ruolo assolutamente marginale nell'ambito della prassi consigliare delle situazioni localizzate in Europa o nel continente americano. Si registra, peraltro, un incremento dell'attività consigliare rispetto al continente asiatico, interamente dovuto alle crisi che sconvolgono il Medio-Oriente (non solo la Siria, ma anche lo Yemen): le risoluzioni che riguardano questa regione sono più che raddoppiate passando da 6 a 13.

Segnano, invece, il passo le risoluzioni "tematiche" sia sotto il profilo quantitativo (appena 5) sia sotto quello qualitativo (sono per la maggior parte risoluzioni "seriali" dedicate alle categorie protette nel diritto internazionale umanitario). Tale declino non è naturalmente casuale, ma rappresenta un indice dell'incapacità del Consiglio di affrontare in maniera sistemica e con un approccio strategico le cause che generano i conflitti e le situazioni di instabilità. Ciò è ulteriormente dimostrato dal paradosso dell'adozione di una risoluzione "tematica" sulle armi leggere con ben 6 astensioni (la [risoluzione 2220 \(2015\)](#), sulla quale cfr. su questo Osservatorio R. CADIN, [*«Disappointed and shocked»: la dura reazione dei Paesi africani membri del Consiglio di sicurezza all'adozione in stile post-coloniale della risoluzione 2220 \(2015\) sulle armi leggere*](#), in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3/2015, p. 533 ss.).

Quanto alle dinamiche che hanno caratterizzato il processo decisionale, la sostanza non cambia anche se emergono delle sfumature di un certo interesse. Il diritto di veto è stato esercitato dalla Federazione Russa in due occasioni (sia pure in maniera non "solitaria", in quanto accompagnato da diverse astensioni di altri membri del Consiglio) al pari di quanto avvenuto nel 2014. Tuttavia, l'elemento nuovo è rappresentato dal fatto che la dinamica in esame non è stata determinata dalla consueta dialettica consigliare frutto di mutevoli circostanze, ma è stata strumentalmente indotta da provocazioni dei Paesi occidentali e dei loro

alleati che avevano come scopo precipuo proprio quello di “costringere” la Federazione Russa ad utilizzare il diritto di veto al fine di isolarla e metterla in cattiva luce davanti l’opinione pubblica internazionale (in merito, cfr. su questo Osservatorio R. CADIN, [La deriva vintage del Consiglio di sicurezza tra provocazioni occidentali e veti russi](#), in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4/2015, p. 683 ss.). In altri termini, tale contrapposizione strumentale ha fatto rivivere in alcuni passaggi la logica della guerra fredda.

Un altro dato interessante che emerge dalla prassi consigliare nel periodo di riferimento è l’aumento considerevole delle risoluzioni adottate non all’unanimità, ma con l’astensione di uno o più membri del Consiglio di sicurezza (si passa dal 4,8% nel 2014 al 12,5% nel 2015). Si tratta di una tendenza che si presta a diverse interpretazioni, non necessariamente negative. Ad esempio, può essere considerata il riflesso di un processo decisionale più aperto, pluralista e meno bloccato dall’adesione acritica ai progetti di risoluzione presentati dai membri permanenti occidentali. Se, però, tale tendenza si consolidasse e divenisse espressione di una contrapposizione automatica e generalizzata tra gli MP3 (Stati Uniti, Regno Unito e Francia) e gli MP2 (Russia e Cina), allora le conseguenze sulla residua autorevolezza del Consiglio non sarebbero di poco conto.

2. Il tempo della rassegnazione

Se il 2014 è stato l’*annus horribilis* del Consiglio di sicurezza, incapace di far fronte alle tragedie umanitarie e geopolitiche provocate dalla “destatalizzazione” e dal tentativo dello Stato Islamico di “riempire” lo spazio così determinatosi, si può tranquillamente affermare che nel 2015 è iniziato il tempo della rassegnazione. La resa del Consiglio di sicurezza è evidente su parecchi fronti, come dimostra l’irrilevanza del suo ruolo nella soluzione politico-diplomatica delle principali crisi internazionali e l’inerzia di fronte alla perpetrazione di crimini di massa in tanti e differenti contesti, ma si riflette, in particolare, nella rinuncia ad esercitare la propria responsabilità principale nel mantenimento della pace con riferimento alla proliferazione dell’uso della forza contro attori non statali, più o meno giustificata e giustificabile dalla richiesta di uno Stato in situazione di guerra civile o dall’invocazione della legittima difesa individuale e/o collettiva nella guerra globale al terrorismo (per un esame critico della [risoluzione 2249 \(2015\)](#), cfr. su questo Osservatorio R. CADIN, [Considerazioni generali: nella risoluzione 2249 \(2015\) contro l’ISIL il Consiglio di sicurezza descrive ma non spiega](#), in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 5/2015, p. 1241 ss.).

In maniera quasi paradossale, la marginalizzazione del ruolo consigliare è ben dimostrata da uno dei pochi successi conseguiti dalla diplomazia internazionale nel 2015, ovvero l’accordo sul nucleare iraniano. Tale accordo, che prevede prima la sospensione e poi la cessazione delle sanzioni a suo tempo imposte dal Consiglio di sicurezza, non soltanto è stato negoziato e concluso al di fuori dell’organo consigliare (che si è limitato a ratificarlo nella [risoluzione 2231 \(2015\)](#)), ma stabilisce un meccanismo di ripristino rapido delle sanzioni che dipende dalla volontà di uno qualsiasi dei membri permanenti (leggi: Stati Uniti) che può attivarlo e determinarne l’esito attraverso l’utilizzo del potere di veto (cfr. su questo numero dell’Osservatorio P. BRECCIA, [La risoluzione 2231 \(2015\) sull’accordo nucleare iraniano e la procedura di “snap back”: primo \(... ed ultimo\) caso di positivizzazione del potere di veto “egemonico”?](#), in *Ordine*

internazionale e diritti umani, n. 1/2016, p. 187 ss.). Del resto, la credibilità del Consiglio è messa pesantemente in discussione dal continuo deteriorarsi della crisi libica nonostante lo sforzo diplomatico diretto alla costituzione di un governo di unità nazionale che finora ha prodotto come unico risultato quello di portare all'adozione di risoluzioni incapaci di incidere sulla realtà e sempre più scollegate dalla situazione esistente sul campo (per approfondimenti, cfr. su questo numero dell'Osservatorio L. ZUCCARI, [Il fantomatico governo libico di unità nazionale regna sovrano solo nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza: che fare?](#), in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1/2016, p. 193 ss.).

Per uscire dall'*impasse* descritta bisogna avere il coraggio intellettuale di proporre delle soluzioni radicali a carattere strutturale che non siano dei semplici palliativi rispetto alla continua degenerazione del sistema onusiano di sicurezza collettiva in un meccanismo di legittimazione *ex post* delle iniziative unilaterali delle grandi potenze. Nè l'ammissibilità di queste proposte deve essere valutata esclusivamente sulla base della loro concreta fattibilità nel breve periodo, dato che ciò che oggi può sembrare irrealizzabile può diventare domani la prospettiva di riferimento se nasce e si sviluppa la consapevolezza della sua necessità sociale.

3. Una proposta folle e temeraria: l'istituzione di HELP (Humanitarian Emergencies Last Resort Police)

In passato non sono mancate proposte anche molto autorevoli dirette alla creazione di una *Forza di reazione rapida* delle Nazioni Unite al fine di dotare il Consiglio di sicurezza di uno strumento militare di *peace-enforcement* utilizzabile nella fase critica delle emergenze umanitarie complesse (cfr. il celebre Rapporto [An Agenda for Peace](#) presentato dall'allora Segretario generale Boutros Boutros-Ghali il 17 giugno 1992). Tali suggestioni sono state però presto abbandonate a causa della loro insostenibilità finanziaria e (soprattutto) delle preferenze da sempre manifestata dalle potenze militari di mantenere il controllo operativo sull'attuazione delle decisioni consigliari implicanti l'uso della forza.

È legittimo chiedersi non tanto se oggi sia possibile mettere in discussione tale dato (negativo) della realtà politico-diplomatica, quanto se sarebbe destinata a sicuro fallimento anche la proposta di creare una *Task Force* umanitaria delle Nazioni Unite animata da una logica diversa e con finalità differenti e più circoscritte rispetto ad una forza militare di reazione rapida, già evidenti sia nell'acronimo (HELP) che nel nome prescelto (*Humanitarian Emergencies Last Resort Police*). In primo luogo, la logica assolutamente prevalente non sarebbe militare (depotenziare una minaccia bellica), politica (risolvere diplomaticamente una situazione di crisi, stabilizzare un Paese, ecc.) o financo giuridica (accertare responsabilità statali o individuali, sanzionare la violazione del diritto internazionale), ma strettamente umanitaria e figlia del concetto di "sicurezza umana": salvare vite umane da un pericolo imminente (ad esempio, in un campo profughi minacciato dall'arrivo di forze esterne dichiaratamente ostili o in una zona colpita da una catastrofe naturale) e impedire la distruzione e il saccheggio del patrimonio culturale di un popolo e/o delle risorse naturali di una regione (il caso della violenza iconoclasta dello Stato Islamico *docet*).

Tale logica e tali finalità umanitarie dovrebbero essere perseguite attraverso un approccio operativo "intelligente" diretto a massimizzare i risultati e a minimizzare l'ampiezza, il teatro di dispiegamento, la durata e la dimensione securitaria (comunque necessaria per garantire la

sicurezza dello “spazio umanitario”) di queste operazioni attraverso il ricorso alle più moderne tecnologie e alle più avanzate conoscenze in tutti i settori del sapere umano, anche grazie ad un coordinamento strutturale con gli istituti specializzati e gli altri organismi competenti nell’ambito del sistema onusiano. In altri termini, si tratterebbe di operazioni circoscritte dirette a superare in tempi rapidi la fase acuta di una emergenza umanitaria attraverso un intervento risolutivo e mirato: la messa in sicurezza di una centrale nucleare; il trasferimento dei manoscritti presenti in una biblioteca che rischia di essere distrutta o depredata; la distribuzione di aiuti alimentari ad una popolazione affamata a causa di un conflitto o di eventi naturali; ecc. Nel caso in cui, al termine di un accurato studio preliminare, si arrivasse alla conclusione della non fattibilità di una siffatta operazione umanitaria nei termini appena indicati, si potrebbe sempre ricorrere agli strumenti tradizionalmente utilizzati nell’ambito del sistema di sicurezza collettiva (l’attivazione di una mediazione politico/diplomatica, l’istituzione di una operazione di pace, l’autorizzazione all’uso della forza, ecc.).

Sotto il profilo organico, la *Task Force* umanitaria potrebbe articolarsi in un nucleo centrale istituito presso il Segretariato delle Nazioni Unite, che dovrebbe assicurare le funzioni generali (direzione, coordinamento, analisi, *intelligence*, logistica) nonché la sicurezza delle operazioni, e in una serie di moduli specializzati (sicurezza alimentare, protezione del patrimonio culturale e naturale dell’umanità, rifugiati e sfollati, prevenzione dei crimini di massa, ecc.) da creare nell’ambito delle diverse entità che costituiscono il sistema onusiano, anche sulla base di una serie di *best practices* che stanno emergendo dalla prassi (cfr., ad esempio, su questo numero dell’Osservatorio G. NUCERA, [Il Memorandum d'intesa tra il Governo italiano e l'UNESCO per l'istituzione di una Task Force per la protezione dei beni culturali](#), p. 210 ss.).

Anche se l’attivazione della *Task Force* umanitaria in una situazione concreta dipenderebbe sempre dall’approvazione nell’ambito del Consiglio di sicurezza di una risoluzione ai sensi del cap. VII della Carta dell’ONU, la previsione quale *imput* obbligatorio di una richiesta in tal senso del Segretario generale sulla base di un rapporto circostanziato potrebbe rendere il processo decisionale del Consiglio meno soggetto all’utilizzo strumentale del diritto di veto da parte dei membri permanenti. È chiaro che una prospettiva del genere può apparire velleitaria o addirittura visionaria: tuttavia, bisognerebbe prima cercare di spiegare perchè mai non possano essere ipotizzate alternative strutturali alla deriva verso l’unilateralismo, anche e soprattutto in materia di sicurezza umana, con tutto il rischio che questa degenerazione comporta in termini di approccio strumentale e selettivo alle crisi umanitarie. In ogni caso, è con questa proposta ... folle e temeraria che ci piace partecipare al [ricordo](#) di Boutros Boutros-Ghali che anche quando servì quale Segretario generale delle Nazioni Unite non dimenticò mai di essere un professore di diritto internazionale.

RAFFAELE CADIN